SEÑORA PRESIDENTA.- Está abierto el acto.

(Es la hora 14 y 43 minutos)

La Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial tiene mucho gusto en recibir al señor Director Nacional de Ordenamiento Territorial, arquitecto Federico Bervejillo.

La Comisión se integra con un miembro más, pero de todas formas el resto de los miembros que hoy no pueden estar presentes se enterarán, por la versión taquigráfica, de lo tratado en Sala.

SEÑOR BERVEJILLO.- Agradezco la invitación que me han hecho llegar para participar de esta sesión. Si bien en la invitación no se explicaba detalladamente lo que el señor Senador Gallinal -que fue quien la citó- esperaba de esta reunión, creo que el tema es el relativo a las perspectivas del proyecto de ley de ordenamiento territorial. En ese sentido quisiera trasmitir a la Comisión la importancia de poder avanzar hacia la sanción parlamentaria de una ley de ordenamiento territorial.

Esta sería, entonces, una primer idea que ha sido reforzada recientemente en ocasión de la reunión que mantuvo la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial el día 9 de junio pasado. Dicha Comisión integra al conjunto de los Ministerios, a los Entes públicos, a la Universidad y a los Gobiernos Departamentales.

La reunión se destinó, exclusivamente, al tema de la ley de ordenamiento territorial, a efectos de tomar conocimiento de su estado de situación. Como resultado de ello, la Comisión se expresó a través de una declaración, reforzando la idea de que todas estas instituciones ven como muy importante la posibilidad de contar con una ley de ordenamiento territorial, dado que todas ellas están interesadas en dotarse de un marco legal más específico, que se considera sería de enorme ayuda para que las labores de ordenamiento territorial puedan progresar en el país.

Una segunda idea que quisiera presentar refiere a la valoración que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente hace del proceso que ha tenido lugar en estos últimos años en lo que tiene que ver con el debate del proyecto o de los distintos anteproyectos de ley que han sido presentados en esta materia. La valoración, en general, es positiva; es decir que en la visión del Ministerio, ese debate, lejos de haber sido en vano, ha sido productivo pues ha permitido constatar un conjunto de zonas de acuerdo que, a nuestro entender, dibujan el posible perfil de una ley. Aclaro que estoy hablando de una ley vista en una concepción de evolución del marco legal y no en una concepción absolutamente finalista, en el sentido de contar ahora con la ley perfecta que a todos nos gustaría, como sería aquella en la que incluyéramos todo lo mejor que podríamos obtener de la experiencia internacional, de los avances de otros países y también de la teoría. Pero, probablemente, esa ley perfecta significaría prolongar el debate teórico -llamémoslo así- más allá de lo razonable.

La visión que tenemos en el Ministerio -y que queremos ofrecer ante esta Comisión- es que el país necesita, básicamente, dotarse de una ley marco, de una ley con un carácter orientador y, de alguna manera, también fundacional, y decimos "fundacional" no porque no haya existido antes ordenamiento territorial en el país, sino porque nunca ha sido definido en el plano legal.

Tenemos la Ley de Centros Poblados, por ejemplo, que es un antecedente que siempre se menciona cuando se discute este proyecto de ley; sin embargo, debemos ser conscientes de que ella no es una norma de ordenamiento territorial, ni se pretendió que lo fuera. El concepto de ordenamiento territorial es, en realidad, más moderno que el que anima la Ley de Centros Poblados, en la forma que se practica hoy; por lo tanto, creemos que ya haríamos bastante con tener una norma que estableciera el para qué del ordenamiento territorial, así como también sus principios y figuras básicas. Esto le permitiría al país desarrollar, durante un cierto período, una experiencia práctica de ordenamiento territorial y de desarrollos técnicos y jurídicos más específicos vinculados a problemas concretos, es decir, a un plan o a una estrategia regional específicos. En definitiva, permitiría dar respuesta a problemas reales y concretos apoyándose en esta ley marco. A su vez, seguramente esa experiencia le permitiría al país volver sobre la ley en un plazo razonable para perfeccionarla o mejorarla, sobre todo, en la medida en que se considere necesario un mayor desarrollo de instrumentos a nivel legal.

Pensamos que esta primera versión de la ley que el país requiere no debería estar excesivamente cargada de instrumentos porque éstos podrían ir mejorándose luego, a medida que se vayan generando consensos en torno a su necesidad.

En cambio sí nos parece central que la primera ley de ordenamiento territorial que el país se dé establezca con claridad las ideas centrales, es decir, qué es el ordenamiento territorial y para qué. En ese sentido, tuve ocasión de señalar -creo que aquí mismo- que cuando se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente se establece por primera vez a texto expreso que el Estado quiere tener una política de ordenamiento territorial. Sin embargo, la ley de creación del Ministerio no avanza mayormente en la definición de qué es el ordenamiento territorial, para qué debe practicarse o, incluso, cómo debe hacerse.

Entonces, en este contexto, si miramos la historia desde la creación del Ministerio hasta el año 2004, podemos ver que todos los esfuerzos que se han llevado a cabo, en particular a nivel nacional, para desarrollar políticas de ordenamiento territorial, sólo han tenido el marco jurídico del mandato y la competencia establecida en la creación del Ministerio, más allá de recurrir al conjunto de marcos legales vinculados al tema. Esto le otorga al esfuerzo en pos del ordenamiento territorial una debilidad jurídica y, sobre todo, una debilidad institucional que ya a esta altura se ha convertido en un obstáculo serio para su mayor despliegue y desarrollo.

Voy a poner un ejemplo concreto. En los años 1995 y 1996 este Ministerio realizó un estudio que se denominó "Estudio para el diseño de las directrices nacionales de ordenamiento territorial", que aludía a una figura de orientación de escala nacional. Sin embargo, esa figura no tiene base legal y ese fue uno de los factores que hizo que, más allá de que en esos dos años hubo un avance interesante en cuanto a definición de contenidos de políticas, no se tradujera en una norma orientadora quedando como un estudio técnico.

A la vez, es interesante ver que ese estudio técnico, así como otros, han sido tomados como referencia para muchas acciones. Entonces, resulta que estamos tratando de hacerlos funcionar como marco orientador, pero en realidad carecen de la solidez institucional que deberían tener. Nosotros creemos que esto debilita el esfuerzo de todos los que en el país impulsan una visión del ordenamiento territorial.

Sin embargo, cabe preguntarnos si existe un grado apreciable de consenso acerca de cómo debiera ser. ¿Qué es lo que visualizamos en ese sentido? Creemos que el proceso de discusión que se ha dado en la Comisión Asesora de esta Comisión del Senado y los procesos que se han llevado a cabo en paralelo en ámbitos técnicos, académicos o partidarios, nos hacen pensar que es posible identificar un conjunto de puntos de consenso que, a nuestro juicio, son suficientes para fundar esta primera ley que el país necesita.

Con esa percepción y con ese espíritu, desde la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial se ha intentado acompañar y aportar ideas al proceso del debate de los asesores en el marco de esta Comisión. A esas ideas se les dio, en su momento, una forma articulada, no para darle rigidez sino para mostrar que eso formaba, o podía formar, un todo coherente.

La estructura del proyecto de ley -creo que es uno de los primeros puntos de consenso- podría estar formada por cuatro grandes títulos. El primero sería de definiciones, principios y establecería el marco general definiendo para qué y por qué el ordenamiento territorial.

En el segundo título se necesitarían definir las figuras con valor normativo de tipo orientador o vinculante que el país necesita en las distintas escalas territoriales. También habría que ver cómo en esas figuras se resuelve la vinculación entre los Gobiernos Departamentales, con su autonomía y potestad reguladora del uso del suelo, y el Gobierno Nacional, con su necesidad de velar por las estructuras globales del territorio y por las infraestructuras territoriales de mayor alcance, así como por las políticas sectoriales que tienen impacto territorial. Por tanto, un segundo título establecería estas figuras básicas y esta forma de articular a los distintos niveles de gobierno.

Un tercer título debería contener los instrumentos relacionados con la gestión y la coordinación vinculados a cómo operan los distintos organismos para llevar adelante acciones de ordenamiento territorial.

Finalmente, el cuarto título debería contener los ajustes necesarios para el marco normativo vigente, a fin de dar coherencia al nuevo planteamiento. Por lo que se ha visto, básicamente, se debería referir a ajustes a la Ley de Centros Poblados, a algún pequeño ajuste de la Ley Orgánica Municipal para reforzar y especificar las competencias departamentales y a algún otro elemento menor.

Con esta estructura de cuatro títulos, nuestra interpretación del punto al que se ha llegado es la siguiente. En el primer título existe un acuerdo bastante amplio en cuanto a definir dos o tres aspectos clave del ordenamiento territorial. Uno de ellos es la idea de que el ordenamiento territorial no es una política sectorial más del Estado sino que, por definición, tiene que ser visto como una política transversal. El Estado hace ordenamiento territorial cuando construye una carretera, una central energética o cuando hace una política de vivienda; en cada política sectorial se está haciendo ordenamiento territorial. Por lo tanto, cuando hablamos de política de ordenamiento territorial, no nos referimos a una inversión en particular o a un tipo especial de obra, sino a cómo se coordina espacialmente con las visiones de desarrollo el conjunto de acciones del Estado. Creemos que en este momento existe un acuerdo bastante grande en cuanto a que ordenamiento territorial es una política transversal, lo que permite diferenciarlo de una política de obras públicas en urbanismo o infraestructura, por ejemplo; es más que esto, pero lo comprende.

Claro está que una segunda característica que surge es que, si se trata de una política transversal, requiere permanentemente de la construcción de acuerdos y de coordinaciones, por lo que debe estar basada en mecanismos para ello. Evidentemente, los organismos que están a cargo de las políticas sectoriales planifican cómo usar el espacio y el territorio nacional; entonces, a efectos de que haya ordenamiento territorial, tiene que haber alguna forma para que esas distintas planificaciones de la inversión o de la acción se coordinen entre sí. En ese sentido creemos que si se afirma este concepto, en el título de instrumentos de gestión y en el de instrumentos de planificación hay que prestar especial atención a cómo los distintos organismos participan de esa coordinación.

Otra nota que nos parece que un primer título de la ley debería reafirmar -y creemos que existe consenso en este aspecto- es que el ordenamiento territorial no es una política que se justifique por sí misma, es decir, su finalidad no está dentro de la propia política sino que de alguna manera está fuera de ella, y es algo por un lado tan general pero al mismo tiempo tan real como puede ser una visión del desarrollo sustentable, o de la integración social y económica del territorio. De modo que en este sentido, el ordenamiento territorial es una herramienta del desarrollo.

No pretendo realizar un planteamiento exhaustivo, pero la vinculación con el desarrollo, el carácter de política transversal y su necesaria relación con visiones de largo plazo, son algunos datos que perfectamente permiten armar ese primer título con el objetivo de dejar establecido para qué queremos el ordenamiento territorial.

En cuanto al segundo título, que tiene que ver con las figuras de planificación, en el aporte que intentamos sintetizar buscamos dar a este esquema una versión no excesivamente compleja. En este sentido apuntamos, en primer lugar, a la existencia de algunas directrices nacionales de ordenamiento territorial, de carácter básicamente orientador, pero aprobadas por el Parlamento, es decir, con un valor instituyente fuerte, y en el otro extremo, si ustedes quieren, pensamos en la existencia de planes de ordenamiento territorial, competencia de los Gobiernos Departamentales y con valor de norma vinculante sobre los usos del suelo. Estos son, de alguna manera, los dos extremos de un sistema de figuras. A nuestro juicio sería muy saludable que la ley instituyera, en el medio, una figura que se podría llamar "Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial", que fuese muy flexible y se generara por la vía de un acuerdo voluntario entre Gobiernos Departamentales y Gobierno Nacional. De ese modo, se permitiría dar respuesta a problemas de desarrollo del territorio que están a una escala mayor que la de los departamentos pero menor que la del país, es decir que hablamos de la escala de un espacio subnacional. Como ejemplo, podemos citar la problemática de la Cuenca de la Laguna Merín, la del litoral del Río Uruguay o la de la costa turística. En los años sesenta, muchos países de América Latina intentaron llevar un esquema apriorístico de regionalización para ver cuál podía ser la mejor división del país, tratando de eliminar las divisiones históricas que no tienen mucho sentido económico o social y seleccionando aquellas de carácter más racional.

Pensamos que una ley de ordenamiento territorial no debería en absoluto cuestionar la estructura con la cual está organizado políticamente el territorio. Lo que sí se debería crear es un marco flexible para que esa estructura no se convierta en una cárcel o en algo que impida responder a problemas que, a todas luces, trascienden los departamentos. Por tal razón, creemos que una figura como la de las estrategias regionales concertadas entre Gobierno Nacional y Gobiernos Departamentales puede ser una respuesta adecuada. Estas estrategias regionales permitirían que, por un lado, la inversión del Estado en materia de infraestructura de vivienda, educación y salud, estuviera ordenada con una visión regional y que, por otro, los planes que hacen los Gobiernos Departamentales también refirieran a una visión regional y no sólo a una de carácter local. De esta forma, ambas partes se podrían beneficiar.

Por nuestra parte observamos que, si se logra establecer un tipo de directrices nacionales y se consigue fortalecer el instrumento del plan de ordenamiento territorial de competencia municipal, así como crear un nivel intermedio de concertación, ya tendríamos un esquema básico que le permitiría al país comenzar a avanzar, experimentar y generar nuevas demandas de marcos legales.

Con relación al plan, quisiéramos hacer una referencia adicional en el sentido de que, a nuestro juicio, también habría consenso para pensar que debemos alejarnos un poco de la tradición del plan director urbano, que muchas veces tendió a limitarlo a la parte de la ciudad que está amanzanada y fraccionada haciendo un corte muy radical entre la ciudad y el espacio rural. Todo indicaría -incluso se podría decir que se trata de una tendencia general- que las problemáticas de lo rural y lo urbano están cada vez más emparentadas y que, por lo tanto, el plan de ordenamiento territorial debería tener la flexibilidad de abarcar espacios rurales y urbanos, de modo que en última instancia el perímetro no viniese definido por una planta urbana "a priori", sino que fuese establecido de acuerdo con la alternativa que el Gobierno Departamental considere más pertinente. Se trata, en síntesis, de otorgar una gran flexibilidad, ya que puede darse el caso de que un Gobierno Departamental identifique una pequeña o micro región de su departamento donde hay varios centros poblados y decida que es conveniente tener un único plan para dicha micro región y no una suma de pequeñísimos planes para cada pueblo. Esa puede ser una buena solución y, también, una apropiada respuesta ante algunas de las transformaciones que se están produciendo en nuestro territorio como consecuencia, por ejemplo, de la expansión de la agroindustria forestal; va como creando regiones que tienen una problemática común.

Esta idea de que el plan de ordenamiento territorial debe contar con un ámbito dentro de cada departamento creemos que reúne bastante apoyo, como así también la de que dos departamentos puedan compartir, en caso de ciudades bidepartamentales, un plan con ese carácter.

Con relación al tercer título, vinculado a los instrumentos de gestión, entendemos que aquí también existirían algunos acuerdos fuertes que nos acercarían a contar con un proyecto de ley, y que tienen que ver con la afirmación de ámbitos de coordinación como el de la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial. En la visión de la DINOT se trataría de algo tan simple como de dar valor legal a la conformación que está actualmente establecida por decreto de 1994. Se trata de una Comisión de consulta y asesoramiento del Poder Ejecutivo, pero además tiene un papel de coordinación efectiva entre los distintos actores. Pensamos que bien manejada constituye un instrumento sumamente apropiado para encarar los temas de coordinación para los cuales hay tiempo suficiente.

Asimismo, consideramos que también podría existir consenso en torno a otro instrumento de coordinación que se ha llamado Procedimiento de Coordinación Territorial, que es una especie de herramienta para anticipar conflictos y que consiste en que cada vez que un organismo público va a realizar una intervención o a tomar una decisión territorial de gran importancia -como puede ser la propia aprobación de un Plan- exista una instancia de consulta con el resto de los organismos públicos afectados -de la misma manera que, por ejemplo, existen audiencias públicas- de la cual puedan surgir recomendaciones, sin carácter vinculante, que permitan, si es necesario, mejorar el proyecto. Por esta vía se busca evitar algunos conflictos que salen muy caros al Estado y a la sociedad. Creo que en la experiencia de estos años podemos identificar ejemplos de este tipo vinculados con grandes proyectos que, en determinado momento, desembocaron en un conflicto que hizo que no se realizara ni una cosa ni la otra. Como dije, la idea es poder manejar anticipadamente dichos conflictos dentro de lo posible.

Continuando con la consideración de este capítulo de instrumentos de gestión, pensamos que hay que tratar de fortalecer las capacidades de los Gobiernos Departamentales para llevar adelante sus planes, como por ejemplo habilitando a constituir sociedades mixtas vinculadas al impulso de un plan de desarrollo territorial. Sin embargo, también pensamos que no hay que avanzar demasiado -y esto es una autolimitación- en el desarrollo de instrumentos que nos puedan llevar a afectar aspectos demasiado específicos de la estructura fiscal. Me refiero a temas que aparecen planteados en muchas leyes de urbanismo, que tienen que ver con el manejo de la fiscalidad inmobiliaria y con mecanismos específicos para la participación pública en plusvalías generadas por los actos administrativos de cambio normativo.

Pensamos que esto -tal como nosotros veríamos más recomendable la propuesta- podría quedar establecido como un principio general; me refiero a la necesidad de avanzar en el desarrollo de estos instrumentos. Sobre ello creo que hay consenso, pero pensamos que si esta ley va a ser una ley marco, no debería pretender tener el nivel de detalle que hoy tienen, por ejemplo, si miramos la legislación comparada, las leyes de urbanismo. Esta no es una ley de urbanismo, pues esta última es un instrumento que tiene una carga de aspectos reglamentarios mucho mayor. Quizás el país necesite una ley de urbanismo y, de hecho, a principios de los setenta se comenzó a discutir una idea en cuanto a una ley de este tipo.

En todo caso, creemos que ésta debería ser una ley de ordenamiento territorial que encuadre la acción urbanística dando sentido y coherencia territorial a la acción urbanística, pero sin pretender resolver todos los temas pendientes vinculados a cómo encuadrar legalmente la acción urbanística. Si pretendiéramos eso, estaríamos condenándonos a no tener, al menos en el corto plazo, una ley de ordenamiento territorial.

Por otra parte, hemos comprobado, viendo algunas experiencias de otros países latinoamericanos, el tiempo que lleva elaborar una buena ley de urbanismo. Por ejemplo, Colombia acaba de aprobar una ley de ordenamiento territorial que incluye todos estos temas más propios del urbanismo, cuyo debate se extendió a lo largo de más de diez años. Me refiero a un debate activo, y no a uno latente, sino real, con participación de los actores sociales involucrados, de los intereses inmobiliarios, de las organizaciones de pobladores urbanos, etcétera. Este proceso fue largo, porque fue el que se requirió para madurar estos componentes más propios de una ley de urbanismo. Por su parte, el Brasil aprobó hace poco un estatuto de las ciudades que viene precedido de un proceso de acumulaciones legales lentas que llevó unos 15 años, prácticamente desde fines de los ochenta.

Por lo tanto, pensamos que autorrestringiéndonos a los aspectos básicos del ordenamiento territorial, estamos ganando en la posibilidad de que el país avance en experiencias concretas y que eso, a su vez, vuelva a enriquecer el marco legal.

Con respecto al último título -que tiene que ver básicamente con reformas a la Ley de Centros Poblados-, debo decir que es muy técnico y, evidentemente, se requiere que esos cambios se hagan con una especial atención en cuanto a sus implicancias en el plano técnico. Se ha venido trabajando e, incluso, en este momento la Asociación de Ingenieros Agrimensores ha vuelto a trabajar sobre el tema a partir de los últimos textos, y la Sociedad de Arquitectos también se ha interesado. Pensamos que es posible contar con un título cuarto que introduzca prudentemente los ajustes necesarios a estas leyes antecedentes, en un marco de razonable consenso entre los distintos actores e intereses.

Seguramente hay muchos otros aspectos para considerar ya que el tema es muy amplio; pero quisiera terminar diciendo algo que he tenido ocasión de comentar antes y que vale la pena destacar. Esta ley de ordenamiento territorial que estamos planteando, pensada así, lejos de ser técnica -entiendo que aquí en el Parlamento muchas veces se dice "Esta es una ley muy técnica", queriendo con ello decir que está imbuida de la necesidad de un conocimiento técnico muy detallado para poder manejarla-, es una ley muy política. Digo esto porque tiene que ver directamente con cómo el país va modernizando el Estado, cómo va armonizando sus ideas sobre la descentralización, la mejora de la gobernabilidad, referido todo esto al territorio. En definitiva, el territorio como suma de recursos naturales, de capital construido y de recursos humanos y sociales es, sin duda, uno de los elementos centrales para toda buena política de desarrollo.

Entonces, quiero señalar que la vemos como una ley básicamente institucionalista, con tono de política de Estado y no tanto como una ley técnica, en el sentido de tecnicista. Por ello, creemos que está planteado el desafío de que el país pueda contar rápidamente con este nuevo marco institucional, para que vengan los desarrollos técnicos más finos a darse en este marco y en el futuro permitan alimentar una ley de urbanismo u otras mejoras a la Ley de Ordenamiento Territorial.

Este es, básicamente, el espíritu que me importaba compartir y transmitir a esta Comisión porque, de alguna manera, refleja la forma en que estamos viviendo el tema muchos de quienes hemos estado trabajando desde las instituciones y desde los ámbitos académicos o profesionales.

Muchas gracias y quedo a disposición de ustedes para ampliar o comentar cualquiera de estos puntos.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quiero ser absolutamente franca en esto y decirle que la Comisión está muy trancada con el tema. Personalmente, soy firme defensora de que legislemos y quisiera que esta fuera la Legislatura que diera una ley marco en este sentido. Coincido en que no es tecnicista sino política, y que debe servir, cualquiera sea el partido que esté en el Gobierno; pero lo cierto es que nos quedan quince días de funcionamiento legislativo, aunque habrá que recurrir a alguna sesión extraordinaria. De todos modos, mi entusiasmo se ve enfrentado a la realidad, ya que es muy poco el tiempo del que disponemos, a lo que se suma que ha faltado voluntad política por parte de todas las bancadas.

En determinado momento, pensamos que era posible un debate que no concluyera solamente con una propuesta de máximos acuerdos en esta Comisión y, además, como era nuestro espíritu, pretendimos tener conversaciones con los colegas de la Cámara de Representantes para poder ir acotando al máximo los márgenes de discrepancia. Digo esto porque leyes como ésta, por más que ha quedado con un criterio bastante marco, son como los Códigos, ya que hay que lograr un acuerdo previo para evitar que se modifiquen en una sesión y luego queden incoherentes o inaplicables. Por lo tanto, siempre nos animó ese espíritu, sumado a que cuando existiera una versión definitiva y se contara con el apoyo de las diferentes bancadas, teníamos el compromiso de conversarlo con las asociaciones profesionales que nos lo han reclamado, ya que es nuestro interés intercambiar opiniones con ellos. Lo que ocurre es que hemos pasado un período en el cual nuestros asesores individuales han realizado un esfuerzo muy importante, que valoramos muchísimo, pero ello no concluyó, en ninguna de las bancadas, con una o dos posiciones políticamente definidas. Esto no sólo nos ha impedido dar a conocer los borradores -sería una irresponsabilidad de nuestra parte publicar como anteproyecto borradores a los que les falta el respaldo político de las respectivas bancadas-, sino participar, tal como el Director Bervejillo sabe, de los ámbitos de discusión que el Ministerio tiene, entre los cuales hay algunos a los que hubiera sido importante asistir. En la medida en que la Comisión no ha decantado una o dos propuestas, esto pasa a ser, simplemente, responsabilidad o posicionamientos individuales y habíamos llegado al consenso de que nos íbamos a abstener de participar en eventos de ese tipo.

Es cierto que se ha hecho un gran esfuerzo, sobre todo por parte de nuestros asesores, que no ha sido correspondido con una resolución política que los respalde. Pese a que la secretaría de la Comisión ayudó en esta tarea de más de dos años, me siento frustrada, aunque creo que no se trata de un trabajo que no sirva. Obviamente acumula estudios, y creo que en estos proyectos uno tiene que legislar con el criterio de leyes marco y con uno que no es frecuente en este país, donde se piensa que las leyes tienen que servir para muchas décadas. Estos temas tienen una dinámica y una modernización que exige que las normas se vayan adecuando, respetando los principios que las inspiran.

Siento que hemos acumulado conocimientos y llegado a muchos consensos. Obviamente, tenemos disensos no menores como la categorización del suelo, el tema de las carteras de tierras o todas las herramientas de participación ciudadana. Tal vez en algún elemento previsto por el proyecto tengamos diferencias que no son numéricamente importantes, pero que sí lo son políticamente. Pienso que podríamos haber llegado, si no a la exclusión de los temas divergentes, por lo menos a la decantación de dos posiciones respecto de esos cuatro puntos que serían los que podríamos agendar, aunque no digo que sean los únicos. Los recuerdo como que han estado en discusión, fruto de posiciones diferentes, aunque no necesariamente irreconciliables.

No sé qué va a decidir la Comisión y tampoco si el Presidente, que tuvo una dificultad por la que no pudo estar presente, tiene alguna propuesta, pero necesitaba ser franca con el Director Bervejillo en cuanto a mi visión sobre la situación en la que se encuentra la Comisión. Me gustaría que los colegas también den su opinión respecto del tema.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Quiero señalar que he seguido de lejos esta discusión, porque originalmente pertenezco a la otra Cámara. Lo hice en el entendido de la complejidad del proyecto, y dado que tiene que pasar por ambas Cámaras, era una forma de adelantarme.

Creo que reiteradamente existe una confusión entre urbanismo y ordenamiento territorial, conceptos que por momentos se confunden en la discusión de estos temas. Por lo tanto, me alegra que aquí se los haya diferenciado. Justamente, una ley puede

ser genérica, porque es de ordenamiento territorial y más amplia por esa misma razón. Si fuera de urbanismo, tendría que ser más detallista, porque son conceptos distintos.

Por otro lado, creo que una ley que apunta a generar equilibrios en el territorio siempre va a tocar intereses, no sólo departamentales, con relación a las necesidades nacionales, sino también públicos y particulares. Es una trama de intereses que tocan el ordenamiento territorial y, por lo tanto, precisan equilibrio y ponderación en algunas cosas. Esa es la dificultad que tiene una ley de estas.

Una de las cosas que más me preocupan es que cuando se creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en realidad se creó un megaministerio; por consiguiente, tanto la función de ordenamiento territorial como la de medio ambiente quedaron muy disminuidas con relación a la urgencia que presentaba la de vivienda, y desde el punto de vista presupuestal se ve con nitidez que las partidas destinadas a ordenamiento territorial y medio ambiente son ridículas. Eso ha impedido su desarrollo. Me pregunto si esa división -me refiero a ordenamiento territorial, dejemos de lado medio ambiente- debe estar allí ubicada; digo esto por la tranversalidad -que comparto- que tiene con otros sectores o subsectores.

¿Dónde tiene que estar ubicado el centro de decisiones de ordenamiento territorial? ¿Tiene que estar ubicado en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente o en otro lado?

Me gustaría que el señor Director Nacional de Ordenamiento Territorial desarrollara estos temas, porque me parece clave el hecho de que funcionen las coordinaciones -esas que se describían y que comparto-, ya que es necesario que se hagan para que la ley se pueda aplicar.

Hay otro aspecto en el plano de la coordinación sobre el que me gustaría saber su opinión. Me refiero a la integración regional, pero mirada desde el ángulo de los vecinos. Durante un tiempo, en la Junta Departamental de Montevideo, trabajé en las coordinaciones en el área metropolitana -que podría ser una subregión-, y recuerdo que eran muy difíciles. Por ejemplo, la gestión del Río Santa Lucía abarcaba una cuantas Intendencias y, finalmente, no se pudo abordar porque se cruzaban distintas "chacras", digamos; había leyes, "leyecitas", decretos, etcétera, que impedían avanzar sobre un tema que pertenecía a varios departamentos y que era muy importante por el abastecimiento de agua.

Por ejemplo, cuando se hace una expropiación por razones de interés nacional y hay de por medio un predio particular, siempre prima aquél; es decir, en el trazado de una carretera, por ejemplo, prima el interés nacional sobre el particular. En el caso del ordenamiento territorial me pregunto cómo jugaría jurídicamente esto, porque creo que es lo que puede hacer viable o no que la ley no quede simplemente como un saludo a la bandera.

Me gustaría, entonces, que el señor Director Bervejillo hiciera alguna reflexión sobre esos puntos.

SEÑOR BERVEJILLO.- Ante todo, con relación a las expresiones vertidas por la señora Presidenta, quiero decir que, naturalmente, entiendo la lógica de la situación planteada.

Evidentemente, a pesar de todo el interés y el entusiasmo con que vengo ante esta Comisión en representación del Ministerio, no me es ajena la complejidad de este tema, pero también entiendo -y esto lo he conversado con el señor Ministro- que si bien el gran objetivo es poder contar con la ley aprobada, existe un paso intermedio respecto a la situación en que estamos hoy. Me refiero al hecho de contar con alguna expresión de consenso político parlamentario en lo que tiene que ver con dar al tema una cierta dirección. Naturalmente, si llegáramos a la ley, sería porque antes habríamos llegado a esa expresión de la que estoy hablando.

Entonces, debemos decir que nos preocupa el escenario -que vemos negativo-, en el sentido de que esta Legislatura culmina sin ninguna expresión de resultados en torno a una base de consenso, y nos asalta el temor, no de que el gran esfuerzo realizado o parte de él se pierda -porque, en realidad, nada se pierde-, sino de que nos quedemos sin la oportunidad de concretar una base sobre la cual trabajar. Por esto, la reflexión que hago frente a las expresiones aquí vertidas es que quizás sea posible aspirar, de todos modos, a algún tipo de esfuerzo que dé lugar a la verificación de si realmente tenemos un núcleo de consenso que pueda ser ofrecido como resultado del trabajo de estos años.

Por otro lado, yendo a la preocupación manifestada por la señora Senadora Topolansky, digo que, efectivamente, estamos de acuerdo con que estamos hablando de una ley de ordenamiento territorial y no de urbanismo. Asimismo, estamos de acuerdo con que cualquier acción del Estado en materia normativa o de inversión está generando equilibrios y desequilibrios, o sea, está afectando la dinámica del territorio y un complejo de intereses en torno a ese territorio. Precisamente, esto hace mucho a la complejidad del tema.

En ese sentido, quisiera resaltar que si se observa lo que es el pensamiento sobre el tema a nivel internacional en este momento o si se toma como referente el proceso de la Unión Europea, por ejemplo -cuando por primera vez, es decir, como experiencia inédita a nivel mundial, se aborda la posibilidad de tener algo así como unas directrices territoriales europeas, tema en el cual se ha venido trabajando en estos años-, se constata que lo fascinante de este proceso no es sólo que supone una respuesta a desafíos muy concretos, sino que abarca también un formidable esfuerzo por definir el estado del arte en materia de pensamiento acerca de estas cuestiones. En definitiva, cada uno de los países europeos tiene su tradición en materia de ordenamiento territorial y muchas de ellas son muy diversas; por ejemplo, siempre se dice que la tradición francesa es bastante centralista, es decir, tiende mucho a actuar por la vía normativa, definir lo que se puede y lo que no, zonificar y luego otorgar permisos, o no, en función de esos planes. En nuestra herencia, nosotros tenemos mucho de esa tradición francesa. En cambio, la tradición inglesa va mucho más a la búsqueda de los equilibrios entre intereses sobre el caso -de ahí todo el manejo de la jurisprudencia que se aplica también al manejo de los temas territoriales- y está mucho menos apoyada en normas que en principios y procedimientos de resolución de los mismos.

En definitiva, hay muchas tradiciones, pero es interesante ver cómo en este proceso se van afirmando algunos acuerdos. Uno de los grandes acuerdos apunta, creo yo, a que los temas del buen manejo del territorio se resuelvan necesariamente en una concurrencia de intereses y de competencias. Dicho en otros términos, no le podemos escapar a la concurrencia de competencias. No hay una solución corta; no hay un atajo en el centralismo exagerado pero tampoco en el reparto de las competencias en blanco y negro, por ejemplo, entre niveles de Gobierno.

Entonces, cuando miramos el proceso europeo, vemos que todo avanza hacia la convicción de que para contar a nivel de un país con un buen ordenamiento territorial, se requiere que confluyan dos cosas: un buen marco normativo y una cultura del manejo de los conflictos y de esa concurrencia de competencias. Es por eso que creemos que, llegado el punto, tenemos que ser humildes en el sentido de saber que no es una ley que vaya a resolver todos los problemas. Nos va a ayudar a manejar esas concurrencias de competencias y a ordenar el manejo de conflictos, pero no los va a eliminar. Quizás esto parezca un poco trivial, pero en realidad si lo planteamos en términos de desafío cultural, a nuestro juicio es bastante sustantivo.

Una de las inquietudes concretas que planteaba tenían que ver con que, dado que el ordenamiento territorial es transversal y que requiere coordinación, existe una duda respecto a si está mejor ubicado en un Ministerio o en otro lugar. Al respecto, podemos encontrar que en las conclusiones del estudio que mencioné anteriormente de los años 1995 y 1996 -podemos hacer llegar una copia de él- ya se planteaba esta pregunta, y se preguntaba esto porque ya estuvo planteado el tema en forma abierta en muchas oportunidades.

Cabe preguntarse si el ordenamiento territorial debe ser parte de un Ministerio o debe ubicarse, por ejemplo, en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Confieso que personalmente no tengo una respuesta en blanco y negro sobre el tema porque depende de qué Ministerio sea, pero también de qué Oficina de Planeamiento y Presupuesto sea. Si existiera una Oficina de Planeamiento con una jerarquización mayor de lo que es el planeamiento y la promoción del desarrollo territorial, incorporando una mirada territorial en la programación presupuestal, entonces quizás tendría bastante sentido buscar una relación más fuerte. La ubicación en un Ministerio no necesariamente condena a la ineficacia.

De todos modos, admito que si la gestión política del Ministerio está permanentemente jaqueada por la respuesta coyuntural y diaria en un tema como el de la vivienda, es natural que eso le reste energía política al establecimiento de políticas de ordenamiento territorial o de desarrollo ambiental. Por tanto, puedo coincidir en esa apreciación. Sin embargo, pienso que soluciones como la de COTAOT, en su momento, fueron muy inteligentes.

Cuando en 1994 se crea la COTAOT se establece la integración de su plenario y también la existencia de un Comité Coordinador que tiene como integrantes permanentes al Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y al Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Es decir que existía la visión de que en el momento real de coordinar se requería la presencia protagónica de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Respecto a la segunda pregunta, sobre las coordinaciones interjurisdiccionales, voy a resumir una idea. Las coordinaciones interdepartamentales probablemente se benefician cuando la percepción de las partes es que los beneficios son mayores que los costos. Esto parece algo trivial pero es cierto que las coordinaciones tienen costos que los economistas llaman costos de transacción. Hay que destinar gente para que se reúna, hay que esperar más para que los documentos maduren, las decisiones se retardan y todos esos costes entran en el cálculo normal de las instituciones. ¿Y cuáles son los beneficios? Pensamos que parte de la respuesta a este problema radica en explicitar mejor los beneficios, y una forma es utilizar modelos de planificación que no vayan en el sentido tradicional de nuestra cultura. Cuando decimos planificación de inmediato pensamos en un instrumento normativo vinculante terminado. Nosotros entendemos que también es planificación -esto se pierde de vista-, por ejemplo, acordar una visión común sobre lo que se quiere del Río Santa Lucía en 2020. Si esa visión logra ser acordada y traducida en un documento firmado por los distintos Intendentes, que se hace público y se difunde a todos los niveles, ya tenemos un escalón que facilita las coordinaciones en torno a proyectos concretos.

Entendemos que a veces a este tipo de institucionalización de acuerdos sobre las visiones a largo plazo del territorio no se les da la importancia que se debiera, pero podría ayudar en el problema que se plantea. El otro elemento que entendemos que puede ayudar es la triangulación con el Gobierno Nacional cuando corresponde, porque muchas veces es éste quien tiene un interés. Por ejemplo, el Gobierno Nacional tiene un interés global sobre el Río Santa Lucía, sea por aspectos ambientales, de navegabilidad o de manejo de una cuenca hídrica. La presencia del Gobierno Nacional en un marco de convenio con dos o más Gobiernos Departamentales podría facilitar la relación del Gobierno Nacional con los planes departamentales, y a los Gobiernos Departamentales, su relación con las políticas de inversión que promueve el Gobierno Nacional. Por ello, pienso que habría que tratar de atar esos elementos.

Pensamos entonces -y vuelvo a la idea de las estrategias regionales concertadas- que los primeros pasos consisten en identificar en el país las unidades que reclaman una acción interjurisdiccional, generar acuerdos de base y establecer una cierta visión de hacia dónde se quiere ir. Nos parece que acordar solamente sobre proyectos concretos es un camino casi imposible.

SEÑOR DE BOISMENU.- Comparto lo que dice la señora Presidenta. Es la primera reunión que llevo a cabo con el Director, con quien solamente habíamos mantenido conversaciones telefónicas. De manera que, de pronto, somos culpables de que este tema no haya adelantado y de que se hayan terminado los tiempos; ese es el "mea culpa" que tengo que hacer en este momento.

Con respecto a la referencia que hacía el señor Director, nosotros incurrimos en costes que no fueron pagados a la Comisión y con la gente que trabaja en nuestra Comisión; es decir que hicimos una inversión que me da pena, porque no vamos a tener la posibilidad de obtener la contraparte de ese esfuerzo.

Esto me lleva, señora Presidenta, a pensar si todavía no queda abierto el hueco de la cerradura para intentar hacer un último esfuerzo. Para esto se necesitaría, desde luego, el consenso y la voluntad de las bancadas, porque creo que no valdría la pena -para hablar de una manera práctica- hacerlo si no hay un interés común de llegar a un resultado que es difícil de conseguir.

Lo peor de este tema es que hemos hecho trabajar a la gente pero no hemos cumplido la etapa final, que consistía en aprovechar su conocimiento, ya no para tener un proyecto para el país sino para nosotros mismos, para nuestro propio intelecto individual. La realidad es que todo este esfuerzo va a terminar seguramente en nada, porque no creo que todas estas carpetas embarazadas de papeles vayan a servir para algo productivo.

Lo que me da más pena es que, por lo que surge de los informes de esta semana -lamentablemente, en lo personal, termino leyendo fragmentos de informes-, los acercamientos son muy grandes y las diferencias entre los asesores "que quedaron vivos" -dicho entre comillas- y la Dirección del Ministerio van disminuyendo. Entonces me siento responsable de este fracaso, tema que tendremos que hablar con los integrantes de la Comisión.

Naturalmente, es difícil para mí y para todos comenzar a trabajar ahora en él, pero como dijo el señor Director y la señora Senadora Topolansky en determinado momento, con un grupo no multidisciplinario sino interdisciplinario -que lo tenemos-, sería fácil hacer un último esfuerzo y terminar el trabajo, porque están los dos asesores que tenía el señor Senador Mujica, está el arquitecto Gilmet, está el representante de las organizaciones de los departamentos, etcétera. Además, insisto en que las aproximaciones son grandes. Por otra parte, nos preguntamos qué puede pasar con la gente de afuera, más que con el propio sistema político, si aparece un tema tan extenso para ser discutido en el Parlamento.

De todas maneras, me siento seguro de que el trabajo de los técnicos -no el nuestro, aunque no puedo hablar por el resto de la Comisión- y de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial ha sido muy profundo.

Es decir que no es fácil, con buen sentido y sanamente, plantear una oposición atendible a lo que se ha trabajado en esta Comisión.

En definitiva, insisto, creo que todavía tenemos el hueco de la cerradura abierto para tratar de no prender fuego a estos papeles.

SEÑORA PRESIDENTA.- Me parece que la posición del señor Senador de Boismenu es un poco radical. De todos modos, también creo que cuando hay voluntad política las cosas se pueden hacer; el tema es que realmente se pueda encontrar esa voluntad política. Lamentablemente, estamos con un cúmulo muy importante de trabajo, pero nos falta el "click", tal como nos faltaba al principio cuando no ingresábamos al debate de este tema y lo manteníamos en la lista de proyectos a tratar.

Creo que todos hemos tomado debida nota de la situación en la que nos encontramos y, quizás, sea posible generar una circunstancia que nos permita rescatar y potenciar lo hecho.

SEÑOR BERVEJILLO.- Ojalá los hechos se den como plantea la señora Presidenta. Por mi parte, en la medida en que la formación de la voluntad política es básicamente un tema de los partidos políticos, si estos, a través de sus representantes pudiesen intercambiar señales en cuanto a que vale la pena, desde ya quiero decir que cuenten con el respaldo del Ministerio como organismo interesado especialmente en este asunto, dispuesto a aportar un esfuerzo técnico y político para ayudar a concretar los acuerdos necesarios.

Finalmente, quiero agradecer el tiempo que han dedicado los señores Senadores en el día de hoy a este tema y, desde ya, quedo a sus órdenes para reunirnos otra vez, cuando lo consideren pertinente.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos la presencia del arquitecto Bervejillo y la información que nos ha brindado.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 15 y 56 minutos.)